Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/1679

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

I/3 — 31103 — 2533/67

Bonn, den 21. April 1967

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll Nr. 4 vom 16. September 1963 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind

mit Begründung, den Wortlaut des Protokolls Nr. 4 in englischer und französischer Sprache und in deutscher Übersetzung sowie eine Denkschrift und eine Anlage hierzu (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 303. Sitzung am 22. Dezember 1966 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 des Entwurfs des Ratifikationsgesetzes

Der bisherige Inhalt des Artikels 1 wird Absatz 1; es wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Zuständigkeit der Kommission für Menschenrechte und die obligatorische Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für die Artikel 1 bis 4 des Protokolls nach dessen Artikel 6 Abs. 2 anzuerkennen."

Begründung

Die Erklärungen bedürfen nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes der Zustimmung in Form eines Bundesgesetzes, weil durch sie zusätzliche Verträge abgeschlossen werden, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen.

Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 2 dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Brandt

Druck: Bundesdruckerei Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger,
Bad Godesberg, Goethestr. 54, Postfach 821
Telefon 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll Nr. 4 vom 16. September 1963 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind

Der Bundestag hat folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in Straßburg am 16. September 1963 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind, wird zugestimmt. Das Protokoll wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt auch im Land Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt.

Artikel 3

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Protokoll nach seinem Artikel 7 Abs. 1 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Begründung

Zu Artikel 1

Das Protokoll bedarf nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, da es sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

Zu Artikel 2

Das Protokoll soll auch auf das Land Berlin Anwendung finden; das Gesetz enthält daher die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift des Absatzes 1 entspricht dem Erfordernis des Artikels 82 Abs. 1 des Grundgesetzes.

Nach Absatz 2 ist der Zeitpunkt, in dem das Protokoll nach seinem Artikel 7 Abs. 1 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Schlußbemerkung

Durch die Ausführung dieses Gesetzes werden Bund, Länder und Gemeinden nicht mit Kosten belastet.

Protokoll Nr. 4
zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind

Protocol No. 4
to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto

Protocole N° 4
à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention

THE GOVERNMENTS SIGNATORY HERETO, being Members of the Council of Europe,

BEING RESOLVED to take steps to ensure the collective enforcement of certain rights and freedoms other than those already included in Section I of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed at Rome on 4th November 1950 (hereinafter referred to as "the Convention") and in Articles 1 to 3 of the First Protocol to the Convention, signed at Paris on 20th March 1952,

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

Article 1

No one shall be deprived of his liberty merely on the ground of inability to fulfil a contractual obligation.

Article 2

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.

2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.

3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of ordre public, for the pre-

LES GOUVERNEMENTS SIGNATAIRES, Membres du Conseil de l'Europe,

RÉSOLUS à prendre des mesures propres à assurer la garantie collective de droits et libertés autres que ceux qui figurent déjà dans le titre I de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention ») et dans les articles 1er à 3 du premier Protocole additionnel à la Convention, signé à Paris le 20 mars 1952,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

Article 1er

Nul ne peut être privé de sa liberté pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle.

Article 2

1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la pré-

(Übersetzung)

DIE UNTERZEICHNERREGIERUNGEN, die Mitglieder des Europarates sind —

ENTSCHLOSSEN, Maßnahmen zur kollektiven Gewährleistung gewisser Rechte und Freiheiten zu treffen, die in Abschnitt I der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als „Konvention" bezeichnet) und in den Artikeln 1 bis 3 des am 20. März 1952 in Paris unterzeichneten ersten Zusatzprotokolls zur Konvention noch nicht enthalten sind —

HABEN FOLGENDES VEREINBART:

Artikel 1

Niemand darf die Freiheit allein deshalb entzogen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen.

Artikel 2

(1) Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jedermann steht es frei, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen.

(3) Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als denen, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der

vention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

4. The rights set forth in paragraph 1 may also be subject, in particular areas, to restrictions imposed in accordance with law and justified by the public interest in a democratic society.

vention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1er peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.

öffentlichen Ordnung, der Verhütung von Straftaten, des Schutzes der Gesundheit oder der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.

(4) Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.

Article 3

1. No one shall be expelled, by means either of an individual or of a collective measure, from the territory of the State of which he is a national.

2. No one shall be deprived of the right to enter the territory of the State of which he is a national.

Article 3

1. Nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant.

2. Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant.

Artikel 3

(1) Niemand darf aus dem Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist, durch eine Einzel- oder eine Kollektivmaßnahme ausgewiesen werden.

(2) Niemand darf das Recht entzogen werden, in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen, dessen Staatsangehöriger er ist.

Article 4

Collective expulsion of aliens is prohibited.

Article 4

Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.

Artikel 4

Kollektivausweisungen von Ausländern sind nicht zulässig.

Article 5

1. Any High Contracting Party may, at the time of signature or ratification of this Protocol, or at any time thereafter, communicate to the Secretary-General of the Council of Europe a declaration stating the extent to which it undertakes that the provisions of this Protocol shall apply to such of the territories for the international relations of which it is responsible as are named therein.

2. Any High Contracting Party which has communicated a declaration in virtue of the preceding paragraph may, from time to time, communicate a further declaration modifying the terms of any former declaration or terminating the application of the provisions of this Protocol in respect of any territory.

3. A declaration made in accordance with this Article shall be deemed to have been made in accordance with paragraph 1 of Article 63 of the Convention.

4. The territory of any State to which this Protocol applies by virtue of ratification or acceptance by that State, and each territory to which this Protocol is applied by virtue of a declaration by that State under this Article, shall be treated as separate territories for the purpose of the references in Articles 2 and 3 to the territory of a State.

Article 5

1. Toute Haute Partie Contractante peut, au moment de la signature ou de la ratification du présent Protocole ou à tout moment par la suite, communiquer au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une déclaration indiquant la mesure dans laquelle elle s'engage à ce que les dispositions du présent Protocole s'appliquent à tels territoires qui sont désignés dans ladite déclaration et dont elle assure les relations internationales.

2. Toute Haute Partie Contractante qui a communiqué une déclaration en vertu du paragraphe précédent peut, de temps à autre, communiquer une nouvelle déclaration modifiant les termes de toute déclaration antérieure ou mettant fin à l'application des dispositions du présent Protocole sur un territoire quelconque.

3. Une déclaration faite conformément au présent article sera considérée comme ayant été faite conformément au paragraphe 1 de l'article 63 de la Convention.

4. Le territoire de tout Etat auquel le présent Protocole s'applique en vertu de sa ratification ou de son acceptation par ledit Etat, et chacun des territoires auxquels le Protocole s'applique en vertu d'une déclaration souscrite par ledit Etat conformément au présent article, seront considérés comme des territoires distincts aux fins des références au territoire d'un Etat faites par les articles 2 et 3.

Artikel 5

(1) Jede Hohe Vertragspartei kann im Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder zu jedem späteren Zeitpunkt an den Generalsekretär des Europarats eine Erklärung darüber richten, in welchem Umfang sie sich zur Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf die in der Erklärung angegebenen Hoheitsgebiete, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich ist, verpflichtet.

(2) Jede Hohe Vertragspartei, die eine Erklärung gemäß Absatz 1 abgegeben hat, kann jederzeit eine weitere Erklärung abgeben, die den Inhalt einer früheren Erklärung ändert oder die Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf irgendein Hoheitsgebiet beendet.

(3) Eine gemäß diesem Artikel abgegebene Erklärung gilt als eine Erklärung im Sinne des Artikels 63 Absatz 1 der Konvention.

(4) Das Hoheitsgebiet eines Staates, auf das dieses Protokoll auf Grund der Ratifizierung oder Annahme durch diesen Staat Anwendung findet, und jedes Hoheitsgebiet, auf das das Protokoll auf Grund einer von diesem Staat nach diesem Artikel abgegebenen Erklärung Anwendung findet, werden als getrennte Hoheitsgebiete betrachtet, soweit die Artikel 2 und 3 auf das Hoheitsgebiet eines Staates Bezug nehmen.

Article 6

1. As between the High Contracting Parties the provisions of Articles 1 to 5 of this Protocol shall be regarded as additional Articles to the Convention, and all the provisions of the Convention shall apply accordingly.

2. Nevertheless, the right of individual recourse recognised by a declaration made under Article 25 of the Convention, or the acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court by a declaration made under Article 46 of the Convention, shall not be effective in relation to this Protocol unless the High Contracting Party concerned has made a statement recognising such right, or accepting such jurisdiction, in respect of all or any of Articles 1 to 4 of the Protecol.

Article 6

1. Les Hautes Parties Contractantes considereront les articles 1er à 5 de ce Protocole comme des articles additionnels à la Convention et toutes les dispositions de la Convention s'appliqueront en conséquence.

2. Toutefois, le droit de recours individuel reconnu par une déclaration faite en vertu de l'article 25 de la Convention ou la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour faite par une déclaration en vertu de l'article 46 de la Convention ne s'exercera en ce qui concerne le présent Protocole que dans la mesure où la Haute Partie Contractante intéressée aura déclaré reconnaître ledit droit ou accepter ladite juridiction pour les articles 1er à 4 du Protocole ou pour certains de ces articles.

Artikel 6

(1) Die Hohen Vertragsparteien betrachten die Artikel 1 bis 5 dieses Protokolls als Zusatzartikel zur Konvention; alle Bestimmungen der Konvention sind dementsprechend anzuwenden.

(2) Jedoch wird das durch eine Erklärung gemäß Artikel 25 der Konvention anerkannte Recht, eine Individualbeschwerde zu erheben, oder die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs durch eine Erklärung gemäß Artikel 46 der Konvention hinsichtlich der Bestimmungen dieses Protokolls nur insoweit wirksam, als die betreffende Hohe Vertragspartei erklärt hat, daß sie dieses Recht oder diese Gerichtsbarkeit für die Artikel 1 bis 4 des Protokolls oder für einzelne dieser Artikel anerkennt.

Article 7

1. This Protocol shall be open for signature by the Members of the Council of Europe who are the signatories of the Convention; it shall be ratified at the same time as or after the ratification of the Convention. It shall enter into force after the deposit of five instruments of ratification. As regards any signatory ratifying subsequently, the Protocol shall enter into force at the date of the deposit of its instrument of ratification.

2. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the Council of Europe, who will notify all Members of the names of those who have ratified.

Article 7

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention; il sera ratifié en même temps que la Convention ou après la ratification de celle-ci. Il entrera en vigueur après le dépôt de cinq instruments de ratification. Pour tout signataire qui le ratifiera ultérieurement, le Protocole entrera en vigueur dès le dépôt de l'instrument de ratification.

2. Les instruments de ratification seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui notifiera à tous les Membres les noms de ceux qui l'auront ratifié.

Artikel 7

(1) Dieses Protokoll liegt für die Mitglieder des Europarats, die Unterzeichnerstaaten der Konvention sind, zur Unterzeichnung auf; es wird gleichzeitig mit der Konvention oder zu einem späteren Zeitpunkt ratifiziert. Es tritt nach Hinterlegung von fünf Ratifikationsurkunden in Kraft. Für jeden Unterzeichner, der das Protokoll später ratifiziert, tritt es mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft.

(2) Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt, der allen Mitgliedern die Namen derjenigen Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben, notifiziert.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

DONE at Strasbourg, this 16th day of September 1963, in English and in French, both texts being equally authoritative, in a single copy which shall remain deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary-General shall transmit certified copies to each of the signatory States.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

FAIT à Strasbourg, le 16 septembre 1963, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats signataires.

ZU URKUND DESSEN haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Protokoll unterschrieben.

GESCHEHEN zu Straßburg am 16. September 1963 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär übermittelt allen Unterzeichnerstaaten beglaubigte Abschriften.

For the GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF AUSTRIA:

At the time of signature of this Protocol, the undersigned has communicated, on behalf of his Government, the following declaration:

Protocol No. 4 is signed with the reservation that Article 3 shall not apply to the provisions on the Law of 3rd April 1919, StGBl. No. 209 concerning the banishment of the House

Pour le GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'AUTRICHE:

Au moment de la signature de ce Protocole, le soussigné a remis, au nom de son Gouvernement, le texte de la déclaration suivante:

Le Protocole No 4 est signé sous réserve que son article 3 n'est pas applicable à la Loi du 3 avril 1919, StGBl. No 209, relative au bannissement et à la confiscation des biens

Für die REGIERUNG DER REPUBLIK ÖSTERREICH:

Bei Unterzeichnung dieses Protokolls hat der Unterzeichnete im Namen seiner Regierung folgende Erklärung abgegeben:

Das Protokoll Nr. 4 wird mit dem Vorbehalt unterzeichnet, daß durch Artikel 3 des Protokolls das Gesetz vom 3. April 1919, StGBl. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Über-

of Habsburg-Lorraine and the confiscation of their property, as set out in the Act of 30th October 1919, StGBl. No. 501, in the Constitutional Law of 30th July 1925, BGBl. No. 292, in the Federal Constitutional Law of 26th January 1928, BGBl No. 30, and taking account of the Federal Constitutional Law of 4th July, BGBl. No. 172.

de la Maison de Habsbourg-Lorraine dans la version de la Loi du 30 octobre 1919, StGBl. N° 501, de la Loi constitutionnelle du 30 juillet 1925, BGBl. N° 292, de la Loi constitutionnelle fédérale du 26 janvier 1928, BGBl N° 30 et compte tenu de la Loi constitutionnelle fédérale du 4 juillet 1963, BGBl. N° 172.

nahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen in der Fassung des Gesetzes vom 30. Oktober 1919, StGBl. Nr. 501, des Bundesverfassungsgesetzes vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 292, und des Bundesverfassungsgesetzes vom 26. Jänner 1928, BGBl. Nr. 30, sowie unter Bedachtnahme auf das Bundesverfassungsgesetz vom 4. Juli 1963, BGBl. Nr. 172, nicht berührt wird.

H. Reichmann

For the GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF BELGIUM:

Pour le GOUVERNEMENT DU ROYAUME DE BELGIQUE:

Für die REGIERUNG DES KÖNIGREICHS BELGIEN:

R. Coene

For the GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF CYPRUS:

Pour le GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DE CHYPRE:

Für die REGIERUNG DER REPUBLIK ZYPERN:

For the GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF DENMARK:

Pour le GOUVERNEMENT DU ROYAUME DE DANEMARK:

Für die REGIERUNG DES KÖNIGREICHS DÄNEMARK:

Mogens Warberg

For the GOVERNMENT OF THE FRENCH REPUBLIC:

Pour le GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE:

Für die REGIERUNG DER FRANZÖSISCHEN REPUBLIK:

For the GOVERNMENT OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY:

Pour le GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE:

Für die REGIERUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND:

Felician Prill

For the GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF GREECE:

Pour le GOUVERNEMENT DU ROYAUME DE GRÈCE:

Für die REGIERUNG DES KÖNIGREICHS GRIECHENLAND:

For the GOVERNMENT OF THE ICELANDIC REPUBLIC:

Pour le GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE ISLANDAISE:

Für die REGIERUNG DER REPUBLIK ISLAND:

For the GOVERNMENT OF IRELAND:

Pour le GOUVERNEMENT D'IRLANDE:

Für die REGIERUNG VON IRLAND:

At the time of signature of this Protocol, the Irish Government makes the following declaration:

The reference to extradition contained in paragraph 21 of the Report of the Committee of Experts on this Protocol and concerning paragraph 1 of Article 3 of the Protocol includes also laws providing for the execution in the territory of one Contracting Party of warrants of arrest issued by the authorities of another Contracting Party.

Au moment de la signature de ce Protocole, le Gouvernement irlandais fait la déclaration suivante:

La référence à l'extradition au paragraphe 21 du rapport du Comité d'experts, relatif à ce Protocole et portant sur le paragraphe 1er de l'article 3 de ce dernier, s'applique également aux lois prévoyant l'exécution, sur le territoire d'une Partie Contractante, de mandats d'arrêt délivrés par les autorités d'une autre Partie Contractante.

Bei Unterzeichnung dieses Protokolls gibt die irische Regierung folgende Erklärung ab:

Soweit der Bericht des Sachverständigenkomitees zu diesem Protokoll im Zusammenhang mit Artikel 3 Absatz 1 des Protokolls in Ziffer 21 die Auslieferung erwähnt, bezieht sich dies auch auf Gesetze, die vorsehen, daß ein von Behörden einer Vertragspartei erlassener Haftbefehl im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei vollstreckt werden kann.

Brendan Dillon

For the GOVERNMENT OF THE ITALIAN REPUBLIC:

Pour le GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE ITALIENNE:

Für die REGIERUNG DER REPUBLIK ITALIEN:

Alessandro Marieni

For the GOVERNMENT OF THE GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG:

Pour le GOUVERNEMENT DU GRAND DUCHÉ DE LUXEMBOURG:

Für die REGIERUNG DES GROSSHERZOGTUMS LUXEMBURG:

Pierre Wurth

For the GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THE NETHERLANDS

Pour le GOUVERNEMENT DU ROYAUME DES PAYS-BAS:

Für die REGIERUNG DES KÖNIGREICHS DER NIEDERLANDE:

Willem J. D. Philipse
(15. 11. 1963)

For the GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF NORWAY:	Pour le GOUVERNEMENT DU ROYAUME DE NORVÈGE:	Für die REGIERUNG DES KÖNIGREICHS NORWEGEN:
	Knut Frydenlund	
For the GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF SWEDEN:	Pour le GOUVERNEMENT DU ROYAUME DE SUÈDE:	Für die REGIERUNG DES KÖNIGREICHS SCHWEDEN:
	K. G. Lagerfelt	
For the GOVERNMENT OF THE SWISS CONFEDERATION.	Pour le GOUVERNEMENT DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE:	Für die REGIERUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT:
For the GOVERNMENT OF THE TURKISH REPUBLIC:	Pour le GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE TURQUE:	Für die REGIERUNG DER REPUBLIK TÜRKEI:
For the GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND:	Pour le GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI DE GRANDE BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD:	Für die REGIERUNG DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS GROSSBRITANNIEN UND NORD-IRLAND:
	I. F. Porter	

Denkschrift zum Protokoll

I. Allgemeine Bemerkungen

a) In den letzten Jahren sind zu der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Bundesgesetzblatt 1952 II S. 685, 953; in Kraft getreten am 3. September 1953, Bundesgesetzbl. 1954 II S. 14, im folgenden als „Konvention" bezeichnet) insgesamt 4 Protokolle unterzeichnet worden, die teils Änderungen von Verfahrensbestimmungen der Konvention, teils den Schutz weiterer materieller Rechte vorsehen. Diese Protokolle haben im Hinblick auf das (1.) Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 (Bundesgesetzbl. 1956 II S. 1879; für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 13. Februar 1957, Bundesgesetzbl. II S. 226) nacheinander die Nummer 2, 3, 4 und 5 erhalten. Die Protokolle Nr. 2 und 3 vom 6. Mai 1963 und das — für die Bundesrepublik am 3. März 1966 unterzeichnete — Protokoll Nr. 5 vom 20. Januar 1966 werden wegen ihres ausschließlich verfahrensrechtlichen Inhalts in dem Entwurf eines Vertragsgesetzes zusammengefaßt und bei den gesetzgebenden Körperschaften demnächst eingebracht werden. Das Protokoll Nr. 4 erweitert den Kreis der durch die Konvention und das (1.) Zusatzprotokoll geschützten Rechte. Mit Rücksicht auf diesen Inhalt hat es die Bundesregierung zum Gegenstand des vorliegenden besonderen Gesetzentwurfs gemacht.

b) Die Ausarbeitung des Protokolls Nr. 4 geht auf die Empfehlung 234 (1960) der Beratenden Versammlung des Europarats (Ber.Vers.) zurück. Mit diesem Beschluß hatte die Versammlung dem Ministerkomitee empfohlen, einen Sachverständigenausschuß zu beauftragen, den Entwurf eines zweiten*) Protokolls zur Konvention auszuarbeiten und dabei einen der Empfehlung beigefügten, vom Rechtsausschuß der Ber.Vers. vorbereiteten Entwurf zugrunde zu legen.

Der Sachverständigenausschuß, dessen Mitglieder von den Regierungen der Europaratsstaaten entsandt wurden, hat in der Zeit vom November 1960 bis Februar 1963 insgesamt 7 Tagungen vollständig oder teilweise der Arbeit an dem Entwurf des Protokolls gewidmet. Im Rahmen einer dieser Tagungen wurden Fragen des Entwurfs in einer gemeinsamen Sitzung mit Mitgliedern des Rechtsausschusses der Ber.Vers. erörtert. Der Sachverständigenausschuß hat den Verlauf und das Ergebnis seiner Arbeit in einem Bericht an das Ministerkomitee (im folgenden als SachvB. bezeichnet) zusammenfassend dargestellt [Europarats-Dokument H (65) 16]. Der SachvB. geht u. a. auch darauf ein, inwieweit die Fassung der Bestimmungen des Protokolls mit entsprechenden Stellen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in dem in den Vereinten Nationen behandelten Entwurf einer Internationalen Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte übereinstimmt. Eine deutsche Übersetzung des SachvB. ist dieser Denkschrift als Anlage beigefügt.

c) Das Protokoll Nr. 4 zeigt, daß die Unterzeichnerstaaten den in der Konvention und im (1.) Zusatzprotokoll enthaltenen Katalog von Menschenrechten nicht als abgeschlossen betrachten, sondern daß sie bereit sind, weitere Rechte in den Anwendungsbereich der Konvention aufzunehmen. In das Schutzsystem der Konvention werden durch das Protokoll Nr. 4 folgende Grundfreiheiten einbezogen:

Das Verbot der Schuldhaft;

das Recht auf Freizügigkeit im Gebiet des Staates, in dem sich jemand rechtmäßig aufhält, sowie auf Ausreisefreiheit;

das Recht auf Einreise in den Staat, dessen Staatsangehöriger man ist;

das Verbot der individuellen und kollektiven Ausweisung eigener Staatsangehöriger;

das Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern.

Der in grundsätzlicher Hinsicht wichtigste Inhalt des Protokolls ist die Einbeziehung des Verbots von Kollektivausweisungen von eigenen Staatsangehörigen und von Ausländern in das Schutzsystem der Konvention.

Zu den beiden Bestimmungen, die diese Verbote enthalten (Artikel 3 Abs. 1 und Artikel 4), sei in allgemeiner Beziehung bemerkt, daß das völkerrechtliche Verbot von Massenvertreibungen nicht erst durch sie zur verbindlichen Regel des Völkerrechts wird. Die Entwicklung dieses Verbots reicht vielmehr in ihren Wurzeln bis in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zurück (vgl. insbesondere die Erörterungen im I. Unterausschuß des Ausschusses II der zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907). Das Verbot hat dann auch Artikel 6 Abs. 2 Buchst. b und c des Statuts für den Internationalen Militärgerichtshof (Anlage zum Londoner Viermächte-Abkommen vom 8. August 1945) u. a. zugrunde gelegen. Von Kodifikationen aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg sei hier nur Artikel 49 des Genfer Abkommens zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949 erwähnt. In bezug auf den allgemeinen Stand des Völkerrechts, auf dem die positivrechtlichen Ausprägungen des Verbots in dem vorliegenden Protokoll beruhen, ist auch auf Ziffer 33 des im SachvB. enthaltenen Kommentars (SachvBK.) hinzuweisen. Unter dieser Ziffer wird im Rahmen des Kommentars zu Artikel 4 folgendes festgestellt:

> „Es bestand Einverständnis darüber, daß die Annahme dieses Artikels und des Artikels 3 Abs. 1 in keiner Hinsicht im Sinne einer Rechtfertigung der in der Vergangenheit getroffenen Kollektivausweisungen ausgelegt werden kann."

*) Anm.: Die jetzige Numerierung der Protokolle 2 bis 5 ist erst später festgelegt worden; sie entspricht dem Zeitpunkt, zu dem die Protokolle jeweils unterzeichnungsreif wurden.

II. Bemerkungen im einzelnen

Zur Präambel

Die Präambel ist gegenüber der im Entwurf der Ber.Vers. vorgesehenen Fassung erheblich kürzer gehalten und anders gefaßt. Ein wesentlicher Grund hierfür war die Erwägung, daß sachliche Abweichungen von der Fassung der Präambel des (1.) Zusatzprotokolls zu Auslegungsschwierigkeiten führen könnten. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die Erwähnung des in den Vereinten Nationen erörterten Entwurfs einer Internationalen Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte unterblieben. Die endgültige Fassung entspricht fast wörtlich der Präambel des (1.) Zusatzprotokolls.

Zu Artikel 1

Artikel 1 beruht auf dem im SachvBK. betonten Grundsatz, daß es mit der menschlichen Freiheit und Würde nicht vereinbar ist, einem Menschen die Freiheit nur deswegen zu entziehen, weil er nicht die materiellen Mittel hat, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen. Der Artikel entspricht dem Artikel 1 des Entwurfs der Ber.Vers., er ist lediglich insoweit eindeutiger gefaßt, als die Worte „in Haft genommen" durch die Worte „die Freiheit entzogen" ersetzt worden sind. Diese Fassung, die mit dem in Artikel 5 Abs. 1 der Konvention gebrauchten Ausdruck übereinstimmt, stellt klar, daß im Rahmen dieses Artikels jede Form einer Freiheitsentziehung verboten sein soll.

Andererseits sind, wie auch im SachvBK. ausgeführt wird, die Worte „allein deshalb, weil er nicht in der Lage ist" für die Auslegung des Artikels von besonderer Bedeutung. Aus ihnen ergibt sich, daß das Verbot der Freiheitsentziehung nicht für Fälle gilt, in denen der Schuldner die Unmöglichkeit der Erfüllung schuldhaft herbeigeführt hat oder herbeizuführen beabsichtigt; insbesondere wird die Zulässigkeit von Freiheitsstrafen für Betrug, Untreue, Unterschlagung u. ä. sowie des persönlichen Sicherheitsarrestes (§§ 918, 933 ZPO) nicht beeinträchtigt. Die Haft zur Erzwingung der Vornahme einer nicht vertretbaren Handlung (§ 888 ZPO) sowie zur Erzwingung des Offenbarungseides wird durch Artikel 1 nicht betroffen, weil der Schuldner in diesen Fällen in der Lage ist, durch sein Verhalten die Freiheitsentziehung abzuwenden.

Zu Artikel 2

Absatz 1 spricht den Grundsatz der Freizügigkeit und der freien Wahl des Wohnsitzes aus. Hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereichs unterscheidet sich Artikel 2 dadurch von Artikel 11 des Grundgesetzes, daß er sich — entsprechend dem Grundsatz der Geltung der Konvention und ihrer zusätzlichen Protokolle für alle Menschen — auch auf fremde Staatsangehörige und Staatenlose erstreckt. Allgemeine Voraussetzung für die Anwendung von Absatz 1 ist allerdings, daß sich jemand im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates „rechtmäßig" aufhält, wobei auch die nach den Absätzen 3 und 4 zulässigen Einschränkungen zu berücksichtigen sind. Ein rechtmäßiger Aufenthalt liegt — über eine von vornherein illegale Einreise hinaus — z. B. auch dann nicht (mehr) vor, wenn ein Ausländer eine Einreiseerlaubnis unter bestimmten Auflagen, insbesondere befristet, erhalten hat und diesen Auflagen nicht nachkommt (vgl. SachvBK. Ziff. 8). Wie im SachvBK. ferner dargelegt ist, kann ein Ausländer, der sich auf der Durchreise befindet oder sich zwar rechtmäßig, aber nur vorübergehend, in einem anderen Vertragsstaat aufhält, aus Absatz 1 keinen Anspruch auf Gestattung des dauernden Aufenthalts herleiten.

Absatz 2 hat die Ausreisefreiheit zum Gegenstand. Damit, daß das Protokoll diesem Recht eine besondere, von Absatz 1 getrennte Bestimmung widmet, geht es von einer ähnlichen systematischen Auffassung aus wie das Bundesverfassungsgericht, das die Ausreisefreiheit nicht aus dem auf die Freizügigkeit bezüglichen Artikel 11 des Grundgesetzes ableitet, sondern sie als Ausfluß der allgemeinen Handlungsfreiheit und daher als durch Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes innerhalb der Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet ansieht (BVerfGE 6, 32 [41/42]).

Die Gewährleistung der Ausreisefreiheit auf Grund von Absatz 2 kann zwar nur für die Staaten, für die das Protokoll in Kraft getreten ist, als unmittelbare vertragsvölkerrechtliche Verpflichtung angesehen werden. Diese Verpflichtung kann sich jedoch auch auf Fälle auswirken, in denen die Gerichte oder Behörden eines Vertragsstaates zu beurteilen haben, ob einem Menschen, der einen durch das Protokoll nicht gebundenen Staat unter Verstoß gegen ein in diesem bestehendes Ausreiseverbot verlassen hat, ein solches Verbot entgegengehalten werden darf, — vorausgesetzt, daß sich dieser Mensch im Sinne von Absatz 1 „rechtmäßig" im Gebiet des Vertragsstaates aufhält. In den Fällen, in denen Bestimmungen des vertraglich nicht gebundenen Staates die Ausreise in einer durch Absatz 3 nicht zugelassenen Weise behindern, werden die Gerichte und Behörden des Vertragsstaates solche Bestimmungen als gegen die Absätze 2 und 3 verstoßend zu behandeln haben (vgl. hierzu auch SachvBK. Ziff. 11).

Im übrigen bleibt die Frage unberührt, inwieweit das Recht auf freie Ausreise auch als Bestandteil des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts Geltung hat.

Die Absätze 3 und 4 regeln die Voraussetzungen, unter denen die Ausübung der durch die Absätze 1 und 2 gewährleisteten Rechte auf Grund von Gesetzen eingeschränkt werden kann. Hierbei ist darauf hinzuweisen, daß Absatz 3 Einschränkungen sowohl in bezug auf Absatz 1 als auch in bezug auf Absatz 2 ermöglicht, während Absatz 4 dies lediglich für die in Absatz 1 anerkannten Rechte zuläßt.

Die Zusammenstellung der Einschränkungsgründe in Absatz 3 lehnt sich im wesentlichen an die Merkmale an, die in den zweiten Absätzen der Artikel 8 bis 11 der Konvention enthalten sind; hierbei ist nicht übersehen worden, daß nicht in jedem der erwähnten Konventionsartikel sämtliche Einschränkungsmerkmale wiederkehren, sondern daß die Möglichkeiten zur Einschränkung jeweils auf das durch den einzelnen Artikel geschützte Recht abgestellt sind.

Die Absätze 3 und 4 legen unter dem Gesichtspunkt des völkerrechtlichen Vertragsrechts die Grenzen fest, die den Vertragsstaaten für Einschränkungen gezogen sind. Soweit sich aus dem nationalen Recht eines Vertragsstaates, insbesondere aus seiner Verfassung oder aus seinen anderweitigen vertraglichen Verpflichtungen, engere Grenzen für Einschränkungen der durch die Absätze 1 und 2 anerkannten Rechte ergeben, bleiben diese engeren Grenzen unberührt. Dies geht aus Artikel 60 der Konvention hervor, der auf Grund von Artikel 6 Abs. 1 des Protokolls auch auf dieses Anwendung findet.

Zu Artikel 3

Dieser Artikel verbietet einem Staat, seine Staatsangehörigen auszuweisen und gewährleistet diesen das Recht auf Einreise in ihren Heimatstaat.

Absatz 1 weicht in drei Punkten vom Entwurf der Ber.Vers. ab:

a) Es wurden die Worte „durch eine Einzel- oder Kollektivmaßnahme" eingefügt;

b) das Wort „exiliert" (englisch: „exiled", französisch: „exilé") wurde durch „ausgewiesen" (englisch: „expelled", französisch: „expulsé") ersetzt;

c) an Stelle des Wortes „Staat" wird — sowohl in Absatz 1 als auch in Absatz 2 — der Ausdruck „Hoheitsgebiet des Staates" gebraucht.

Während die zu c) erwähnte Änderung nur redaktioneller Natur ist, machen die Änderungen zu a) und b) den grundsätzlichen Sinn dieses Absatzes erheblich deutlicher; diese Absicht wird auch in den Ziffern 20 und 21 SachvBK. hervorgehoben. Damit, daß auch kollektive Ausweisungsmaßnahmen ausdrücklich Erwähnung finden [vgl. a) oben], soll betont werden, daß solche Maßnahmen gegen eigene Staatsangehörige ebenso unzulässig sind, wie gegen Ausländer (in bezug auf diese vgl. Artikel 4). Die oben unter b) erwähnte Ersetzung des Wortes „exiliert" durch „ausgewiesen" bringt den Zweck des Absatzes 1 ebenfalls besser zum Ausdruck. Der Begriff „Exil" hätte zu Auslegungsschwierigkeiten und unter Umständen zu einer Einengung des Sinnes der Bestimmung führen können. Demgegenüber ist das nunmehr gebrauchte Wort „ausgewiesen" hier nicht als technischer Begriff des Ausländerrechts, sondern, wie aus Ziffer 21 SachvBK. hervorgeht, im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs zu verstehen und ist daher mit dem Wort „vertrieben" gleichbedeutend.

Durch die in Ziffer 20 SachvBK. enthaltene Verweisung auf Ziffer 33 (Wortlaut vgl. am Schluß der Allgemeinen Bemerkungen oben) wird auch im vorliegenden Zusammenhang noch einmal auf die grundsätzliche Bedeutung der in dieser Ziffer enthaltenen Feststellung hingewiesen.

In Absatz 2 sollen die Worte „niemand darf das Recht entzogen werden" erstens zum Ausdruck bringen, daß Maßnahmen, durch die eine Ausübung des Rechts zur Einreise in den Heimatstaat vorübergehend behindert wird, z. B. durch Quarantäne, nicht als Verstoß gegen die Bestimmung anzusehen sind. Zweitens soll diese Fassung die Möglichkeit zulassen, daß der Staat von einer Person, die ein Recht zur Einreise nach Absatz 2 in Anspruch nehmen will, den Nachweis ihrer Staatsangehörigkeit verlangen kann.

Zu Artikel 4

Der Artikel kodifiziert das Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern einschließlich der Staatenlosen. Dieses Verbot stellt das Gegenstück zu dem in Artikel 3 Abs. 1 enthaltenen Verbot der kollektiven Ausweisung eigener Staatsangehöriger dar. Aus dem Zusammenhang der beiden Bestimmungen ergibt sich, daß die Vertreibung einer Bevölkerungsgruppe auch nicht durch ihre vorherige Ausbürgerung juristisch gerechtfertigt werden kann.

Die grundsätzliche Bedeutung der beiden Bestimmungen und der Ziffer 33 SachvBK. ist bereits in den Allgemeinen Bemerkungen hervorgehoben worden. Hier sei noch darauf hingewiesen, daß in bezug auf diese Verbote auch Artikel 13 der Konvention Anwendung findet; nach dieser Bestimmung muß dem durch eine Verletzung eines der Verbote Betroffenen in dem fraglichen Staat ein wirksamer innerstaatlicher Rechtsbehelf zur Verfügung stehen. Der Verletzte kann gegen den Staat auch von dem internationalen Rechtsbehelf der Individualbeschwerde nach Maßgabe der Artikel 25 ff. der Konvention Gebrauch machen, falls der Staat das Individualbeschwerderecht auch in bezug auf die einschlägige Bestimmung des Protokolls anerkannt hat (vgl. Artikel 6 Abs. 2 des Protokolls).

In Abweichung von dem Entwurf der Ber.Vers. sind in das Protokoll keine Bestimmungen über die Einzelausweisung von Ausländern aufgenommen worden. Die Gründe dafür sind in Ziffer 34 SachvBK. dargelegt.

Zu Artikel 5

Dieser Artikel enthält in seinen Absätzen 1 bis 3 die sogenannte Territorialklausel in der bereits im (1.) Zusatzprotokoll verwendeten Form. Der neu hinzugefügte Absatz 4 ergänzt die Territorialklausel in bezug auf ein Problem, das sich für Staaten ergeben kann, die für überseeische Gebiete verantwortlich sind.

Zu Artikel 6

Der Artikel regelt das Verhältnis des Protokolls zur Konvention.

Nach Absatz 1, der in seiner Fassung dem Artikel 5 des (1.) Zusatzprotokolls entspricht, sind die Artikel 1 bis 5 als Zusatzartikel zur Konvention anzusehen und alle Bestimmungen der Konvention dementsprechend anzuwenden. Dies bedeutet insbesondere auch, daß Konventionsbestimmungen mit allgemeinem Inhalt auf die vorgenannten Artikel des Protokolls Anwendung finden. Als Beispiele seien hier angeführt: Der oben (Erläuterungen zu Artikel 4) erwähnte Artikel 13; Artikel 24 (Staatenbeschwerde bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte); Artikel 60 (Unberührtklausel für weitergehende innerstaatliche und anderweitige vertragliche Bestimmungen über Menschenrechte und Grundfreiheiten); Artikel 64 (Regelung der Möglichkeit von Vorbehalten).

Nach Absatz 2 gelten Erklärungen gemäß Artikel 25 (Anerkennung der Zuständigkeit der Kommission für Individualbeschwerden) und Artikel 46 (Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte) nicht automatisch in bezug auf die Bestimmungen des Protokolls. Diese Zuständigkeiten werden vielmehr nur wirksam, wenn der Vertragsstaat sie entweder für die Artikel 1 bis 4 des Protokolls insgesamt oder für den einen oder anderen dieser Artikel ausdrücklich anerkennt. Diese Regelung weicht vom (1.) Zusatzprotokoll ab, nach dem die Wirkung der Erklärungen automatisch ausgedehnt wird. Der einschränkenden Bestimmung in Absatz 2 des Artikels 6 liegt einerseits die Erwägung zugrunde, daß dadurch manchen Staaten der Entschluß zur Ratifizierung des Protokolls Nr. 4 erleichtert werden könnte. Andererseits erscheint es möglich, daß Staaten, die sich einstweilen nicht in der Lage sehen, Anerkennungserklärungen nach Artikel 25 und 46 der Konvention für die Artikel 1 bis 4 des Protokolls insgesamt auszusprechen, bereit sein könnten, dies wenigstens in bezug auf den einen oder anderen Artikel des Protokolls zu tun. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Geltung der von ihr nach den Artikeln 25 und 46 der Konvention abgegebenen Erklärungen auf die Artikel 1 bis 4 des Protokolls zu erstrecken.

Artikel 7 enthält Bestimmungen über die Unterzeichnung und das Inkrafttreten des Protokolls. Für das Inkrafttreten ist die Hinterlegung von fünf Ratifikationsurkunden erforderlich. Bisher haben drei Unterzeichnerstaaten (Dänemark, Norwegen, Schweden) das Protokoll ratifiziert.

Anlage zur Denkschrift

(Übersetzung)

EUROPARAT

Straßburg, den 18. Oktober 1965 H (65) 16

Sachverständigenausschuß für Menschenrechte

Viertes Protokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind

Bericht des Sachverständigenausschusses an das Ministerkomitee[1])

EINLEITUNG

1. In ihrer am 22. Januar 1960 angenommenen Empfehlung 234 (1960) hat die Beratende Versammlung dem Ministerkomitee vorgeschlagen:

   a) einen Sachverständigenausschuß einzuberufen und ihn zu beauftragen, unter Zugrundelegung eines vom Rechtsausschuß vorbereiteten Entwurfs ein zweites Protokoll zur Menschenrechtskonvention auszuarbeiten, um gewisse bürgerliche und politische Rechte zu schützen, die in der ursprünglichen Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll nicht enthalten sind;

   b) den vom Sachverständigenausschuß ausgearbeiteten Protokollentwurf vor Unterzeichnung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten der Versammlung zur Stellungnahme vorzulegen.

2. Dieser Empfehlung zufolge beschloß das Ministerkomitee mit seiner Resolution (60) 6 vom 22. März 1960, einen „Ausschuß von Regierungssachverständigen zu bilden und ihn zu beauftragen, die mit der Europäischen Menschenrechtskonvention zusammenhängenden Probleme zu studieren".

[1]) Die Veröffentlichung dieses Berichts ist von den Ministerbeauftragten auf ihrer 139. Tagung genehmigt worden.

3. Der auf Grund dieser Resolution gebildete Sachverständigenausschuß erörterte den Entwurf des zweiten Zusatzprotokolls zur Konvention in den in Straßburg abgehaltenen Sitzungen
   - vom 7. bis 11. November 1960
   - vom 24. bis 29. April 1961
   - vom 2. bis 11. Oktober 1961
   - vom 2. bis 10. März 1962
   - vom 1. bis 7. Juni 1962
   - vom 22. bis 27. Oktober 1962 und
   - vom 11. bis 16. Februar 1963.

   Den Vorsitz im Ausschuß übernahm Herr Ugo Caldarera, Sachverständiger der italienischen Regierung. Die Sekretariatsarbeiten wurden von der Abteilung Menschenrechte wahrgenommen.

4. Am 5. März 1962 fand in Straßburg eine gemeinsame Sitzung von Mitgliedern des Sachverständigenausschusses und des Rechtsausschusses der Versammlung statt, auf der die Frage des zweiten Zusatzprotokolls eingehend erörtert wurde.

5. Unterdessen hatte sich der Sachverständigenausschuß mit verschiedenen anderen Fragen befaßt, und zwar:

   a) mit dem Vorschlag, in das zweite Protokoll eine Bestimmung über die Rechte nationaler Minderheiten aufzunehmen,

   [Empfehlung 285 (1961) der Beratenden Versammlung vom 28. April 1961; Resolution (61) 15 des Ministerkomitees (Beauftragte) vom 26. Mai 1961];

   b) mit dem Vorschlag, in das zweite Protokoll eine Bestimmung über das Asylrecht aufzunehmen,

   [Empfehlung 293 (1961) der Beratenden Versammlung vom 26. September 1961; Punkt VI A g der Entschließungen der 102. Tagung der Ministerbeauftragten vom 23. bis 31. Oktober 1961];

   c) mit dem Abkommensentwurf, demzufolge dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Zuständigkeit zur Erstattung von Gutachten übertragen wird,

   [Empfehlung 232 (1960) der Beratenden Versammlung vom 22. Januar 1960; Resolution (60) 20 des Ministerkomitees (Beauftragte) vom 15. September 1960, Punkt IX e) der Entschließungen der 100. Tagung der Ministerbeauftragten vom 2. bis 8. Juli 1961 und Punkt XI a) der Entschließungen der 113. Tagung der Ministerbeauftragten vom 10. bis 18. September 1962];

   d) mit dem Vorschlag, in Straßburg ein Internationales Institut für Menschenrechte zu errichten,

   [Empfehlung 286 (1961) der Beratenden Versammlung vom 28. April 1961; Resolution (61) 16 des Ministerkomitees (Beauftragte) vom 26. Mai 1961];

   e) mit Änderungsvorschlägen zur Konvention, die von der Europäischen Kommission für Menschenrechte vorgelegt worden waren,

   [Punkt IX d) der Entschließungen der 100. Tagung der Ministerbeauftragten vom 2. bis 8. Juli 1961];

   f) mit Änderungsvorschlägen zur Konvention, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgelegt worden waren,

   [Punkt III a) der Entschließungen der 106. Tagung der Ministerbeauftragten vom 30. Januar bis 6. Februar 1962 und Punkt IX der Entschließungen der 112. Tagung der Ministerbeauftragten vom 18. bis 22. Juni 1962].

6. Der Sachverständigenausschuß hat den vorliegenden Bericht auf seiner Tagung im Februar 1963 ausgearbeitet und beehrt sich, ihn dem Ministerkomitee zu unterbreiten.

7. Der vorliegende Bericht befaßt sich mit dem Entwurf des zweiten Protokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [Empfehlung 234 (1960) der Versammlung].

   Er enthält allerdings nicht die Stellungnahme des Sachverständigenausschusses zu den Vorschlägen der Versammlung in bezug auf das Asylrecht und auf die Rechte nationaler Minderheiten.

   Im Hinblick auf die Schwierigkeit der durch diese Vorschläge aufgeworfenen Probleme glaubt der Sachverständigenausschuß, daß die Prüfung dieser Vorschläge verhältnismäßig lange Zeit in Anspruch nehmen wird.

   Der Sachverständigenausschuß hält es deshalb für zweckmäßig, dem Ministerkomitee einen Bericht vorzulegen, der sich auf die Prüfung der Rechte beschränkt, die in dem der Empfehlung 234 (1960) der Versammlung beigefügten Entwurf des zweiten Protokolls enthalten sind.

   Die anderen Fragen, mit denen der Sachverständigenausschuß befaßt ist, sind oder werden in besonderen Berichten behandelt.

8. Dieser Bericht enthält

   A. Das Vierte Protokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, vorgeschlagen vom Sachverständigenausschuß; *)

   B. Einen Kommentar zu den Bestimmungen dieses Entwurfs;

   C. Zwei Anlagen: *)
   - die Liste der Mitglieder des Sachverständigenausschusses, die an den sieben Tagungen des Ausschusses teilgenommen haben (Anlage I);
   - die Liste der hauptsächlichen Arbeitsdokumente für den Entwurf des zweiten Zusatzprotokolls (Anlage II).

*) Anmerkung d. Übers.: Der abschließende Text des Protokolls Nr. 4, der dem Entwurf des Zustimmungsgesetzes beiliegt, sowie die unter C erwähnten beiden Anlagen sind in dieser Übersetzung nicht wiedergegeben.

B. KOMMENTAR[1])

Präambel: Entwurf der Versammlung

„Die Unterzeichnerregierungen, die Mitglieder des Europarats sind,

In der Erwägung, daß die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als ‚Konvention' bezeichnet) ihrer Bedeutung nach, wie aus der Präambel hervorgeht, ‚die ersten Schritte auf dem Wege zu einer kollektiven Garantie gewisser in der Allgemeinen Erklärung verkündeten Rechte darstellt';

in der Erwägung, daß die Konvention somit einen ersten Schritt darstellte, dem andere folgen sollten;

in der Erwägung, daß ein zweiter Schritt am 20. März 1952 mit der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zur Konvention unternommen worden ist;

unter Berücksichtigung der Bemühungen der Vereinten Nationen, eine internationale Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte auszuarbeiten;

entschlossen, die kollektiven Garantien der Konvention auf andere bürgerliche und politische Rechte auszudehnen, die ebenfalls Teil ihres gemeinsamen Erbes an Geistes- und Rechtsgütern und ihrer gemeinsamen Auffassung von der Demokratie sind."

haben folgendes vereinbart":

Präambel: Entwurf des Sachverständigenausschusses

„Die Unterzeichnerregierungen, die Mitglieder des Europarats sind,

entschlossen, Maßnahmen zur kollektiven Gewährleistung gewisser Rechte und Freiheiten zu treffen, die in Abschnitt I der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als ‚Konvention' bezeichnet) und in den Artikeln 1 bis 3 des am 20. März 1952 in Paris unterzeichneten ersten Zusatzprotokolls zur Konvention noch nicht enthalten sind. —

haben folgendes vereinbart":

1. Der Text des Ausschusses ist kürzer als der der Versammlung. Er beruht auf der Fassung der Präambel des ersten Protokolls.

   Der Ausschuß war der Auffassung, daß Schwierigkeiten bei der Auslegung der beiden Protokolle entstehen könnten, wenn die zweite Präambel ohne ersichtlichen Grund von der ersten Präambel erheblich abweichen würde. In diesem Zusammenhang hat der Ausschuß bezweifelt, ob es zweckmäßig wäre, in der Präambel auf die innerhalb der Organisation der Vereinten Nationen im Gang befindlichen Arbeiten zur Vorbereitung einer Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte Bezug zu nehmen, wenn ein ähnlicher Hinweis in den Präambeln der Konvention und des ersten Protokolls fehlt.

Artikel 1: Entwurf der Versammlung

„Niemand darf allein deshalb in Haft genommen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen."

Artikel 1: Entwurf des Sachverständigenausschusses

„Niemandem darf **die Freiheit** allein deshalb **entzogen werden,** weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen".

2. Der Ausschuß beschloß, den Wortlaut von Artikel 1 des Entwurfs der Beratenden Versammlung mit einer Änderung anzunehmen: Der Ausdruck „in Haft genommen" wird durch „die Freiheit entzogen" ersetzt.

   Der Ausdruck „die Freiheit entzogen" bedeutet, daß das vorgesehene Verbot sich auf jede Art einer kurzfristigen oder länger dauernden Freiheitsentziehung erstreckt, unabhängig davon, ob es sich um eine Festnahme oder um eine Haft handelt.

---

[1]) Die im Entwurf des Sachverständigenausschusses fett gedruckten Worte zeigen mit Ausnahme der Überschriften die Änderungen an, die am Entwurf der Versammlung vorgenommen worden sind.

Dieser Ausdruck wurde aus folgenden Erwägungen angenommen:

— Mit dem vorgeschlagenen Wortlaut sollen einerseits die Bestimmungen des Artikels 5 der Konvention verstärkt werden, der das Recht jedes Menschen auf Freiheit und Sicherheit gewährleistet. In Artikel 5 Abs. 1 wird der Ausdruck „die Freiheit darf einem Menschen nur entzogen werden..." verwendet.

— Andererseits soll mit dieser Bestimmung im vorgesehenen Fall nicht nur die Haft, sondern auch die Festnahme untersagt werden (s. Begründung des Rechtsausschusses). Der Begriff „Freiheitsentziehung" deckt diese beiden Fälle besser als der Begriff „Inhaftierung". In Artikel 5 Abs. 4 der Konvention wird übrigens von „jedem, der seiner Freiheit durch Festnahme oder Haft beraubt ist" gesprochen.

3. Ebenso wie die entsprechenden Bestimmungen der Entwürfe der Versammlung und der Vereinten Nationen bezieht sich der Artikel auf die Nichterfüllung von vertraglichen Verpflichtungen jeder Art und nicht nur auf die Nichtbegleichung einer Geldschuld. Er kann sich demnach auf die Nichterfüllung von Verpflichtungen zu einer Leistung oder zur Vornahme oder Unterlassung einer Handlung beziehen.

4. Solche Verpflichtungen müssen sich allerdings aus einem Vertrag ergeben. Der Artikel findet demnach keine Anwendung auf Verpflichtungen, die sich aus Gesetzen des öffentlichen oder des Privatrechts ergeben.

5. Der Ausschuß hat die Bedeutung der Worte „allein deshalb, weil er nicht in der Lage ist" betont.

   Nach Ansicht der Sachverständigen verbietet dieser Artikel, als mit dem Begriff der menschlichen Freiheit und Würde unvereinbar, jemandem allein deshalb die Freiheit zu entziehen, weil er nicht die materiellen Mittel hat, um seine vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen.

   Maßnahmen der Freiheitsentziehung sind nicht untersagt, wenn außer der Unmöglichkeit, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen noch ein anderes Merkmal vorliegt, z. B.:

   — wenn der Schuldner böswillig oder betrügerisch handelt;

   — wenn er sich vorsätzlich weigert, seine Verpflichtung zu erfüllen, unabhängig von den Gründen für seine Handlungsweise;

   — wenn die Unfähigkeit, seine Verpflichtungen zu erfüllen, auf seine Nachlässigkeit zurückzuführen ist.

6. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß dieser Artikel daher nicht so ausgelegt werden kann, als ob er die Freiheitsentziehung als Strafe für eine festgestellte strafbare Handlung oder als eine für die Untersuchung einer solchen strafbaren Handlung notwendige Maßnahme ausschließt, und zwar auch nicht in den Fällen, in denen das Strafgesetz eine Handlung oder eine Unterlassung für strafbar erklärt, die gleichzeitig die Nichteinhaltung einer vertraglichen Verpflichtung darstellt.

   Denn ein Gesetz, das einen Vertragsbruch zu einer mit Freiheitsstrafe bedrohten Handlung macht, enthält stets ein oder mehrere Merkmale für die Strafwürdigkeit, die nicht nur in der bloßen Unmöglichkeit der Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen bestehen.

   Zum Beispiel stände diesem Artikel ein Gesetz einer Vertragspartei nicht entgegen, demzufolge einem Menschen die Freiheit entzogen werden kann:

   — der sich in Kenntnis seiner völligen Zahlungsunfähigkeit in einer Gaststätte Getränke oder Speisen verabreichen läßt und sie nicht bezahlt;

   — der es aus Nachlässigkeit unterläßt, Waren an die Armee zu liefern, obwohl er vertraglich verpflichtet ist, diese Leistung zu erbringen;

   — der im Begriff ist, das Land zu verlassen, um der Begleichung seiner vertraglichen Schulden zu entgehen.

Artikel 2 des Entwurfs der Versammlung

„(1) Jedermann, der sich gesetzmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jedermann steht es frei, jeden Staat, einschließlich seines eigenen, zu verlassen.

(3) Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als denen, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, des wirtschaftlichen Gedeihens des Landes, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Verbrechensverhütung, des

Artikel 2 des Entwurfs des Sachverständigenausschusses

„(1) Jedermann, der sich **rechtmäßig** im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jedermann steht es frei, jedes **Land,** einschließlich seines eigenen, zu verlassen.

(3) Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als denen, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Verhütung von **Straftaten,** des Schutzes der Gesundheit oder der

Schutzes der Gesundheit oder der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind."

Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.

(4) **Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind."**

Absatz 1 des Entwurfs des Ausschusses

7. Die Ausschußfassung unterscheidet sich nur in einem Punkt von der Fassung der Versammlung. Im französischen Text ist das Wort „légalement" (gesetzmäßig) durch das Wort „régulièrement" (rechtmäßig) ersetzt worden, weil in den meisten Staaten die Verwaltungsbehörden bei der Entscheidung über die Genehmigung oder Ablehnung der Einreise oder des Aufenthaltes von Ausländern über einen weitgehenden Ermessensspielraum verfügen (vgl. Artikel 3 Abs. 1, 2 und 3 des Europäischen Niederlassungsabkommens).

   Im englischen Text ist das Wort „legally" in „lawfully" geändert worden (vgl. Artikel 12 des von der 3. Kommission der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Entwurfs der internationalen Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte).

8. Der Ausschuß hat einen Vorschlag abgelehnt, im französischen Text die Worte „se trouve" durch „réside" zu ersetzen und im englischen Text zwischen den Worten „lawfully" und „within" den Ausdruck „residing" einzufügen.

   Mit dieser Änderung sollte vor allem verhindert werden, daß ein Ausländer, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, sich auf Artikel 2 Abs. 1 des Entwurfs als eine Bestimmung berufen kann, die ihm das Recht zum dauernden Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Staates gewähre.

   Der Ausschuß war nicht der Auffassung, daß Artikel 2 Abs. 1 in diesem Sinne ausgelegt werden könnte; ein Ausländer, der auf der Durchreise ist oder sich rechtmäßig, jedoch nur vorübergehend, im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat auf Grund dieser Bestimmung keinen Anspruch auf die Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Staates.

   Der Ausschuß war ferner der Auffassung, daß ein Ausländer, der unter bestimmten Bedingungen (die nicht unbedingt mit dem Aufenthalt oder der Freizügigkeit zusammenhängen müssen) die Einreiseerlaubnis erhält, diese Bedingungen aber nicht erfüllt oder sie übertritt, nicht mehr so angesehen werden kann, als halte er sich „rechtmäßig" im Lande auf.

9. Der Ausschuß hat auch einen anderen Vorschlag geprüft, demzufolge nach den Worten „Hoheitsgebiet eines Staates" die Worte „der Vertragspartei ist" eingeführt werden sollten, weil die Staaten, die nicht Vertragsparteien sind, eine solche Verpflichtung nicht übernehmen.

   Dieser Vorschlag wurde abgelehnt. Der Ausschuß war der Ansicht, daß es in einer Menschenrechtskonvention vom psychologischen Standpunkt aus gesehen besser wäre, bei der Festlegung von Vorschriften, die gleichbedeutend mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen sind, möglichst weitgehende Begriffe zu verwenden.

   Gemäß Artikel 6 des Entwurfs findet Artikel 1 der Konvention in diesem Zusammenhang Anwendung; somit besteht kein Zweifel, daß nur die Vertragsparteien an diesen Artikel gebunden sind.

Absatz 2 des Entwurfs des Ausschusses

10. Der Ausschuß hat beschlossen, anstelle des im Entwurf der Versammlung verwendeten Wortes „Staat" das Wort „Land" zu setzen, das in Artikel 13 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Artikel 12 Abs. 2 des Entwurfs der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen zu finden ist.

    Der Ausschuß wollte der Freiheit, ein Gebiet, ob es ein Staat ist oder nicht, zu verlassen, eine möglichst umfassende Bedeutung geben; er ging überdies von der Überlegung aus, daß vom psychologischen Standpunkt aus der Begriff „Land" eine tiefere emotionelle Bedeutung als der Begriff „Staat" besitze und deshalb vorzuziehen sei.

11. Es erhob sich die Frage, ob der Ausdruck „jedes Land" angemessen wäre, da das Protokoll keine Verpflichtungen für Staaten schaffen kann, die nicht Parteien dieses Protokolls sind. Die Bestimmung, derzufolge jedermann innerhalb des Hoheitsbereichs der Vertragsparteien die Freiheit gesichert wird, ein Land zu verlassen, könnte somit keine verbindliche Rechtslage für alle Staaten, sondern nur für diejenigen Staaten schaffen, die Vertragsparteien des Protokolls sind.

    In der Annahme, daß ein ganz allgemeiner Grundsatz aufgestellt werden sollte, sprach sich der Ausschuß für die Beibehaltung dieses Ausdrucks aus. Es könnte nämlich der Fall eintreten, daß ein Gericht einer Vertragspartei in einem vor dieses Gericht gebrachten Rechtsstreit über die Gesetzmäßigkeit der Auswanderung einer Person zu entscheiden hätte, die das Hoheitsgebiet eines Staates, der nicht Partei dieses Protokolls ist, verlassen hat. In einem solchen Fall könnte die Frage auftauchen,

ob das Gericht nicht erwägen sollte, daß die Verweisung auf die Rechtsvorschriften des Staates, der nicht Partei des Protokolls ist, nur insoweit zulässig ist, als diese Rechtsvorschriften den Grundsatz der Freiheit, ein Land zu verlassen, nicht beeinträchtigen.

Absatz 3 des Entwurfs des Ausschusses

12. Der Ausschuß hat den von der Versammlung vorgeschlagenen Wortlaut in fünf Punkten geändert.

13. Die erste Änderung betrifft im englischen Text den Ausdruck „in accordance with law" (der sehr weitgehend dem in Artikel 8 Abs. 2 der Konvention verwendeten Ausdruck „in accordance with the law" entspricht), der für besser gehalten wurde als der Ausdruck „prescribed by law" (der in Artikel 2 Abs. 3 des Entwurfs der Versammlung und in Artikel 9 Abs. 2, Artikel 10 Abs. 2 und Artikel 11 Abs. 2 der Konvention gebraucht wird) oder „provided by the law" (der in Artikel 12 Abs. 3 des Entwurfs der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen und in Artikel 1 des Ersten Protokolls zur Konvention zu finden ist. Es bestand Einigkeit darüber, daß der Ausdruck „in accordance with law" noch Raum für ein Handeln der Verwaltung zulassen würde, sofern es mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften übereinstimmt.

Der Ausschuß hat allerdings den Vorschlag nicht angenommen, im französischen Text den Ausdruck „prévues par la loi" durch „conformes à la loi" zu ersetzen. Da der Ausdruck „prévues par la loi" bereits in verschiedenen einschränkenden Klauseln der Konvention verwendet worden ist, glaubte der Ausschuß, daß eine unterschiedliche Fassung zu Auslegungsschwierigkeiten führen könnte.

14. Der Ausschuß hat den Text der Versammlung in einem zweiten Punkt geändert, und zwar:

— in der französischen Fassung wurde der Ausdruck „constituent une mesure nécessaire" in „constituent des mesures nécessaires" geändert (vgl. Artikel 9, 10 und 11 der Konvention);

— im englischen Text wurde „and constitute a measure which, in a democratic society is necessary for" geändert in „and are necessary in a democratic society in the interests of" (vgl. Artikel 9, 10 und 11 der Konvention).

15. Die dritte Änderung besteht darin, daß die Ausschußfassung nicht ausdrücklich Einschränkungen vorsieht, die auf Erfordernissen des wirtschaftlichen Gedeihens des Landes beruhen. Anfänglich sind innerhalb des Ausschusses zwei Standpunkte vertreten worden. Nach Ansicht einiger Sachverständiger dürften die Erfordernisse des wirtschaftlichen Gedeihens keine Einschränkungen, auch nicht beschränkt auf Absatz 1, rechtfertigen, es sei denn, daß sie sich aus der öffentlichen Ordnung (dem „ordre public") ergeben.

Andere Sachverständige meinten, daß die in Artikel 2 Abs. 1 bezeichneten Rechte Einschränkungen unterworfen werden könnten, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse des wirtschaftlichen Gedeihens des Landes notwendig sind. Diese Sachverständigen räumten allerdings ein, daß das in Absatz 2 festgelegte Recht, ein Land zu verlassen, keinen derartigen Einschränkungen unterworfen werden könnte.

Zur Unterstützung der ersten Auffassung wurden folgende Argumente vorgetragen:

a) Durch die Aufnahme einer einschränkenden Klausel bezüglich des wirtschaftlichen Gedeihens des Landes könnten die Staaten tatsächlich die Ausübung der in den Absätzen 1 und 2 aufgeführten Rechte mißbräuchlich einschränken.

b) Um diese Möglichkeit des Mißbrauchs auszuschalten, sollte die Ausübung dieser Rechte aus Gründen des wirtschaftlichen Gedeihens nur dann eingeschränkt werden, wenn diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen und durch die Notwendigkeit des Schutzes der öffentlichen Ordnung (des „ordre public") gerechtfertigt sind.

c) Nach Artikel 2 Abs. 1 haben nur die Personen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten, das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen. Diese Bestimmung hindert den Staat nicht daran, die Einreise von Ausländern in sein Hoheitsgebiet unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen des Landes zu regeln.

d) Artikel 2 Abs. 1 sichert dem Ausländer, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, in keiner Weise das Recht zu, eine Arbeitsgenehmigung zu erhalten oder seinen Arbeitsplatz frei zu wählen. Der Staat ist weiterhin berechtigt, die Ausgabe von Arbeitsgenehmigungen an Ausländer unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Lage zu regeln.

e) Die Aufnahme einer Einschränkung bezüglich des wirtschaftlichen Gedeihens würde einen Rückschritt gegenüber den neuerdings allgemein anerkannten Grundsätzen über die Bewegungsfreiheit von Ausländern bedeuten.

Neuere internationale Übereinkommen über die Freizügigkeit von Personen enthalten keine Einschränkungen im Interesse des wirtschaftlichen Gedeihens (vgl. Artikel 1 des am 13. Dezember 1955 in Paris unterzeichneten Europäischen Niederlassungsabkommens; Artikel 48 des am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Artikel 12 Abs. 3 des Entwurfs der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen).

f) Würde die gegenteilige Ansicht angenommen, so könnten die Staaten aus wirtschaftlichen Gründen nicht nur die Freizügigkeit von Ausländern, sondern auch ihrer eigenen Staatsangehörigen einschränken; das würde hinsichtlich des Schutzes der persönlichen Rechte mehr einen Rückschritt als einen Fortschritt darstellen.

g) Es wäre überdies unlogisch, Einschränkungen wirtschaftlicher Art für die Freizügigkeit und die Wohnsitzwahl vorzusehen und gleichzeitig derartige Einschränkungen für die Freiheit, sein Land zu verlassen, abzulehnen.

h) Artikel 8 Abs. 2 der Konvention ist nicht als Präzedenzfall zu betrachten. Die Tatsache, daß die Konvention keine allgemeinen Einschränkungsklauseln hat, sondern daß jeder Artikel seine besonderen Einschränkungen enthält, läßt erkennen, daß die Art dieser Klauseln jeweils mit Bezug auf den Inhalt des einzelnen Artikels festgelegt werden muß.

i) Ein Sachverständiger erklärte, daß nach der Verfassung seines Landes Einschränkungen der Freizügigkeit und der Wohnsitzwahl nicht auf rein wirtschaftliche Erwägungen gestützt werden könnten, und daß er sich demzufolge der anderen Auffassung nicht anschließen könne.

Die Verfechter des zweiten Standpunkts machten vor allem folgende Argumente geltend:

a) Es ist schwierig, die Bedingungen zu bestimmen, unter denen der Begriff „wirtschaftliches Gedeihen" durch den Begriff „öffentliche Ordnung" erfaßt werden kann.

b) Wenn schon auf die neuerdings geschlossenen internationalen Übereinkommen und vor allem auf das Europäische Niederlassungsabkommen Bezug genommen wird, dann sollte auch daran gedacht werden, daß jeder Vertragsstaat nach Artikel 2 dieses Abkommens sich nur in dem Umfange, „in dem seine wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse es gestatten", verpflichtet, den Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten einen längeren oder dauernden Aufenhalt in seinem Gebiet zu erleichtern.

c) Es besteht um so weniger Grund, von den in Artikel 8 Abs. 2 der Konvention vorgesehenen Einschränkungen abzuweichen, als das in diesem Artikel anerkannte Recht auf Achtung der Wohnung dem Recht auf freie Wohnsitzwahl nach Artikel 2 des Entwurfs sehr nahe kommt.

d) Die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Kommission für Menschenrechte sowie des Ministerkomitees sind ein wirksamer Schutz gegen jeden möglichen Mißbrauch einer solchen Einschränkung.

e) Ein Sachverständiger machte auch geltend, daß in seinem Land Gründe verfassungsmäßiger Art der Zustimmung zu einem Wortlaut entgegenständen, der keine Klauseln enthielte, nach denen Einschränkungen möglich sind, die auf Erfordernissen des wirtschaftlichen Gedeihens beruhen.

Schließlich beschloß der Ausschuß, in Absatz 3 jede Bezugnahme auf Erwägungen des wirtschaftlichen Gedeihens zu streichen, und einen neuen Absatz in bezug auf diese Frage anzufügen (vgl. Nr. 18 unten).

16. Die vierte Änderung betrifft die englische Übersetzung des Ausdrucks „ordre public".

Der Ausschuß beschloß, in der englischen Fassung die Worte „law and order" durch die französischen Worte „ordre public", in Anführungszeichen gesetzt, zu ersetzen (vgl. Artikel 2 Abs. 3 des Entwurfs der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen).

Der Ausschuß kam weiterhin überein, daß der Begriff „ordre public" im Sinne dieses Artikels in der weitgehenden Bedeutung verstanden werden soll, die diesem Begriff im allgemeinen in den kontinentalen Ländern beigemessen wird.

17. Die fünfte Änderung betrifft die französische Fassung, in der der Ausdruck „prévention des infractions pénales" (Verhütung von strafbaren Handlungen) dem Ausdruck „prévention du crime" (Verbrechensverhütung) vorgezogen wurde (vgl. Artikel 5 Abs. 1 c, Artikel 6 Abs. 2, Artikel 7 und 8 der Konvention; anders Artikel 10 und 11 der Konvention).

In diesem Zusammenhang warf ein Sachverständiger die Frage auf, ob nicht auch eine Einschränkung für die Zwecke der Verfolgung von strafbaren Handlungen (und nicht nur für ihre Verhütung) vorgesehen werden sollte.

Der Ausschuß war der Auffassung, daß Erfordernisse, die sich aus der Verfolgung strafbarer Handlungen ergeben, durch den Begriff der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gedeckt sind.

Absatz 4 des Entwurfs des Ausschusses

18. Die Mehrheit der Ausschußmitglieder war gegen die Aufnahme einer Bestimmung, derzufolge Einschränkungen auf Grund von Erfordernissen des wirtschaftlichen Gedeihens erlaubt sind. Der Ausschuß räumte jedoch ein, daß es in gewissen Gebieten aus berechtigten Gründen und ausschließlich im öffentlichen Interesse in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein könnte, Einschränkungen vorzusehen, die möglicherweise nicht immer unter den Begriff des „ordre public" fallen könnten. Der Ausschuß hat demzufolge beschlossen, einen weiteren Absatz hinzuzufügen, der vorsieht, daß die in Absatz 1 anerkannten Rechte in bestimmten Gebieten auch Einschränkungen unterworfen werden können, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.

Der in diesem Artikel verwendete Begriff „Gebiet" bezieht sich nicht auf eine bestimmte geographische oder verwaltungsmäßige Einheit. Der Sinn dieser Bestimmung besteht darin, daß die fraglichen Einschränkungen auf ein genau abgegrenztes Gebiet lokalisiert sein müssen.

Artikel 3 des Entwurfs der Versammlung	**Artikel 3 des Entwurfs des Sachverständigenausschusses**
„Niemand darf aus dem Staat exiliert *) werden, dessen Staatsangehöriger er ist.	„Niemand darf aus dem **Hoheitsgebiet** des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist, **durch eine Einzel- oder eine Kollektivmaßnahme ausgewiesen werden.**
Jedermann steht es frei, in den Staat einzureisen, dessen Staatsangehöriger er ist."	**Niemand darf das Recht entzogen werden, in das Hoheitsgebiet** des Staates einzureisen, dessen Staatsangehöriger er ist."

Absatz 1 des Entwurfs des Ausschusses

19. Der Ausschuß hat den von der Versammlung vorgeschlagenen Wortlaut in drei Punkten geändert.

20. Die erste Änderung besteht in der Einfügung der Worte „durch eine Einzel- oder eine Kollektivmaßnahme".

    Der Ausschuß wollte damit betonen, daß die Kollektivausweisung von eigenen Staatsangehörigen genau so unzulässig ist wie die Kollektivausweisung von Ausländern nach Artikel 4 des Entwurfs. (Hinsichtlich der in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen der Kollektivausweisung vgl. Nr. 33 dieses Kommentars).

21. Die zweite Änderung bezieht sich auf das Wort „exiliert" *) das durch „ausgewiesen" **) ersetzt worden ist.

    Nach Ansicht des Ausschusses soll die Bestimmung verhindern, daß ein Verfassungs-, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtsorgan eigene Staatsangehörige aus ihrem Heimatstaat ausweisen kann.

    Sehr häufig erfolgt die Ausweisung von eigenen Staatsangehörigen, ob es sich um Einzelpersonen oder Gruppen handelt, aus politischen Gründen.

    Die meisten Sachverständigen zogen es vor, den Ausdruck „Exil" nicht zu verwenden, da er zu verschiedenen Auslegungsschwierigkeiten führen könnte. Man kam überein, von „Ausweisung" zu sprechen, obwohl man sich darüber klar war, daß dieser Ausdruck normalerweise nur für Ausländer verwendet wird.

    Das Wort „Ausweisung" ist hier im ursprünglichen Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs zu verstehen (aus einem Ort vertreiben).

    Es bestand Einverständnis darüber, daß die Auslieferung außerhalb des Anwendungsbereichs dieses Absatzes liegt.

    Ebenso bestand Einverständnis darüber, daß sich niemand auf diesen Absatz berufen kann, um sich bestimmten, der Konvention nicht entgegenstehenden Verpflichtungen, z. B. der Wehrpflicht, zu entziehen.

22. Die dritte Änderung ist nur redaktioneller Art. Der Ausdruck „aus dem Hoheitsgebiet des Staates ausgewiesen" erschien angemessener als die Worte „aus dem Staat ausgewiesen".

23. Der Ausschuß hat die Möglichkeit erwähnt, daß ein Staat einen seiner Staatsangehörigen ausweist, nachdem er ihm seine Staatsangehörigkeit aberkannt hat.

    Es wurde vorgeschlagen, in Artikel 3 eine Bestimmung aufzunehmen, derzufolge „es dem Staat untersagt wäre, einem Staatsangehörigen seine Staatsangehörigkeit abzuerkennen, um ihn ausweisen zu können".

    Obwohl der Ausschuß dem Grundsatz, der zu diesem Vorschlag führte, beipflichtete, waren doch die meisten Mitglieder der Auffassung, daß es nicht angebracht wäre, in Artikel 3 des Entwurfs die heikle Frage der Rechtmäßigkeit von Ausbürgerungen anzusprechen. Er hat überdies festgestellt, daß es tatsächlich schwierig wäre zu beweisen, daß ein Staat, wenn er einem Staatsangehörigen die Staatsangehörigkeit aberkennt und ihn alsbald danach ausweist, sich bei der Ausbürgerung von der Absicht hätte leiten lassen, die betreffende Person auszuweisen.

24. Ein Vorschlag, in den Absätzen 1 und 2 die Worte „des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist" durch die Worte „seines eigenen Landes" zu ersetzen, wurde abgelehnt.

    Die meisten Sachverständigen waren nämlich der Auffassung, daß der erste Ausdruck eine präzisere rechtliche Bedeutung habe als der zweite.

Absatz 2 des Entwurfs des Ausschusses

25. Der Ausschuß hat den von der Versammlung vorgeschlagenen Text an zwei Stellen geändert.

26. Die erste Änderung betrifft die Worte „Jedermann steht es frei", die durch die Worte „Niemand darf das Recht entzogen werden" ersetzt worden sind.

---

*) Anm. des Übersetzers: englisch „exiled", französisch „exilé".

**) Anm. des Übersetzers: englisch „expelled", französisch „expulsé".

Dieser Ausdruck lehnt sich an die Fassung des Artikels 12 Abs. 4 des vom dritten Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Entwurfs der Internationalen Konvention an.

Diese Formulierung schien für ein zweifaches Anliegen des Ausschusses die bessere Lösung zu sein:

a) Einerseits sollte Absatz 2 Personen, die in das Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehörige sie sind, einreisen wollen, nicht von der Verpflichtung befreien, ihre Staatsangehörigkeit auf Verlangen nachzuweisen (Ein Staat ist nur dann verpflichtet, die Einreise einer Person, die behauptet, seine Staatsangehörigkeit zu besitzen, zuzulassen, wenn sie diese Eigenschaft nachweisen kann).

b) Andererseits sollten vorübergehende Maßnahmen, wie die Quarantäne, nicht als Einreiseverweigerung ausgelegt werden.

27. Die zweite Änderung ist rein redaktioneller Art. Der Ausschuß zog den Ausdruck „in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen" dem Ausdruck „in den Staat einzureisen" vor.

28. Der Ausschuß war der Auffassung, daß der Ausdruck „willkürlich", der in Artikel 12 Abs. 4 des Entwurfs der Vereinten Nationen erscheint, nicht in diesem Absatz enthalten sein sollte.

Andererseits bestand Einverständnis darüber, daß das Recht einer Person, in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen, dessen Staatsangehöriger sie ist, nicht dahin ausgelegt werden darf, als würde ihr damit ein absolutes Recht zuerkannt, in diesem Hoheitsgebiet zu bleiben. Zum Beispiel würde ein Straffälliger, der nach seiner Auslieferung durch den Staat seiner Staatsangehörigkeit aus einem Gefängnis des ersuchenden Staates entwichen ist, keinen unbedingten Anspruch darauf haben, Zuflucht im eigenen Land zu finden.

In gleicher Weise würde auch ein Angehöriger der Streitkräfte, der seinen Dienst im Hoheitsgebiet eines Staates versieht, dessen Staatsangehöriger er nicht ist, kein Recht auf Repatriierung haben, um in seinem eigenen Land bleiben zu können.

29. Der Ausschuß war darüber einig, daß die Bestimmung des Absatzes 2 nur in bezug auf den Staat in Anspruch genommen werden kann, dessen Staatsangehöriger das Opfer einer Verletzung dieser Bestimmung ist.

30. Die Sachverständigen der Bundesrepublik Deutschland erklärten, daß der Ausdruck „Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist" nicht so ausgelegt werden könne, daß Fragen präjudiziert würden, die sich aus der besonderen Lage Deutschlands hinsichtlich seiner inneren Verhältnisse ergeben.

Artikel 4: Entwurf der Versammlung

„1. Ein Ausländer, der seinen rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei hat, darf nur ausgewiesen werden, wenn er die Sicherheit des Staates gefährdet oder gegen die öffentliche Ordnung oder die Sittlichkeit verstößt.

2. Sofern nicht zwingende Gründe der Sicherheit des Staates es erfordern, darf ein Ausländer, der seit mehr als zwei Jahren seinen rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei hat, nur ausgewiesen werden, wenn ihm zuvor Gelegenheit gegeben worden ist, Gegengründe geltend zu machen und einen wirksamen Rechtsbehelf bei einer nationalen Instanz im Sinne des Artikels 13 der Konvention einzulegen.

3. Ein Ausländer, der seit mehr als zehn Jahren seinen rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei hat, darf nur aus Gründen der Sicherheit des Staates oder dann ausgewiesen werden, wenn die übrigen in Absatz 1 dieses Artikels aufgeführten Gründe besonders schwerwiegend sind."

Artikel 4: Entwurf des Sachverständigenausschusses

„Kollektivausweisungen von Ausländern sind nicht zulässig."

31. Der Ausschuß hat Artikel 4 dem Verbot der Kollektivausweisungen von Ausländern gewidmet, einem Verbot, das im Entwurf der Versammlung nicht vorgesehen ist.

Der Ausschuß hielt es für wünschenswert, in diesen Artikel eine Bestimmung aufzunehmen, nach der Kollektivausweisungen von Ausländern in der Art, die bereits angewendet worden ist, ausdrücklich verboten sind.

32. Diese Bestimmung bezieht sich auf Kollektivausweisungen von Ausländern einschließlich Staatenloser. Kollektivausweisungen von eigenen Staatsangehörigen sind gemäß Artikel 3 Abs. 1 verboten.

33. Es bestand Einverständnis darüber, daß die Annahme dieses Artikels und des Artikels 3 Abs. 1 in keiner Hinsicht im Sinne einer Rechtfertigung der in der Vergangenheit getroffenen Kollektivausweisungsmaßnahmen ausgelegt werden kann.

34. Der Ausschuß beschloß, keine Bestimmung über die Einzelausweisung von Ausländern in das Protokoll aufzunehmen.

a) Artikel 3 des Europäischen Niederlassungsabkommens regelt bereits diese Frage.

Es erschien dem Ausschuß schwierig, in dieses Protokoll den Artikel 4 des Entwurfs der Versammlung aufzunehmen, der eine fast wörtliche Wiedergabe des Artikels 3 des Niederlassungsabkommens ist. Bei etwaiger Annahme des einen oder des anderen Textes wären gewisse wesentliche Änderungen notwendig gewesen. Die ernste Gefahr einer Normenkollision zwischen dem Protokoll und dem Europäischen Niederlassungsabkommen wäre das Ergebnis gewesen.

b) Der Ausschuß hätte keiner Bestimmung zustimmen können, die die Gründe für eine Ausweisung beschränkt hätte.

Er hätte eine Formulierung billigen können, derzufolge „die Ausweisungsverfügung in Übereinstimmung mit dem Gesetz ergangen sein muß", d. h. aus den im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Gründen und entsprechend dem im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren.

Die Mehrheit des Ausschusses vertrat jedoch die Auffassung, daß bei der Anwendung einer derartigen Bestimmung der betroffene Staat allein für die Beurteilung der Gründe zuständig sein müsse, die nach seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften eine Ausweisung rechtfertigen können, und daß derartige Entscheidungen einer Kontrolle der in der Konvention vorgesehenen Organe nicht unterliegen dürften.

Der Ausschuß hielt es nicht für angebracht, einen Artikel mit einer derartigen ausdrücklichen Bestimmung in das Protokoll aufzunehmen, weil eine solche Begrenzung der Befugnisse dieser Organe mit der allgemeinen Organisation des von der Konvention eingeführten Systems des internationalen Schutzes schwer zu vereinbaren ist.

c) Der Ausschuß hat sodann die Möglichkeit erwogen, eine Bestimmung in das Protokoll aufzunehmen, derzufolge einem Ausländer, der ausgewiesen werden soll, lediglich bestimmte Verfahrensrechte zugebilligt werden; vor allem wurde an eine Bestimmung mit folgendem Wortlaut gedacht:

„Sofern der Staat nicht der Auffassung ist, daß zwingende Gründe seiner Sicherheit entgegenstehen, darf die Ausweisung eines Ausländers nur vollzogen werden, wenn er die Gelegenheit gehabt hat, Gegengründe gegen seine Ausweisung geltend zu machen, seinen Fall von einer zuständigen Behörde oder von einer Person oder mehreren Personen, die von dieser Behörde bestimmt sind, untersuchen zu lassen und sich, falls er dies wünscht, vor diesen Instanzen bei der Untersuchung seines Falles vertreten zu lassen."

Der Ausschuß kam zu dem Ergebnis, eine Bestimmung derartigen Inhalts nicht in das Protokoll aufzunehmen. Er war der Auffassung, es sei besser, überhaupt keine Bestimmung als eine Bestimmung aufzunehmen, die, auf Garantien verfahrensrechtlicher Art begrenzt, unzureichend gewesen wäre. Erstens wären die vorgesehenen Verfahrensregeln nicht angewendet worden, wenn der Staat „der Auffassung" wäre, daß zwingende Gründe seiner Sicherheit dem entgegenständen. Entsprechend diesem System würde es allein Sache des betroffenen Staates sein zu beurteilen, ob derart zwingende Gründe der nationalen Sicherheit vorlägen. Eine solche Situation würde die Ausübung der Befugnisse beeinträchtigen, die die Konvention den von ihr eingesetzten Organen übertragen hat, um sicherzustellen, daß die Vertragsstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen.

Ferner könnte die „zuständige Behörde", vor der der Ausländer seinen Fall hätte untersuchen lassen können, mit der Behörde identisch sein, die befugt ist, die Ausweisungsverfügung zu erlassen; in diesem Falle hätte der Ausländer keine Gewähr für die Unparteilichkeit der Behörde gehabt.

Artikel 5: Entwurf der Versammlung	**Entwurf des Sachverständigenausschusses**
Jede natürliche Person hat allerorts Anspruch auf Anerkennung ihrer Rechtspersönlichkeit.	entfällt

35. Der Ausschuß hat aus folgenden Gründen beschlossen, keine derartige Bestimmung in das zweite Protokoll aufzunehmen:

a) sie ist unnötig, da sie anderen Artikeln der Konvention entnommen werden kann (insbesondere Artikel 4, 6 und 14);

b) ihre mehrdeutige Fassung könnte zu gefährlichen rechtlichen Konstruktionen führen;

c) auf jeden Fall müßte eine solche Klausel, wenn sie angenommen würde, in der Präambel oder in den ersten Artikeln der Konvention, aber nicht in einem Protokoll, ihren Platz haben.

Der Ausschuß hat auch einen Vorschlag abgelehnt, demzufolge die Grundsätze der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit und der Gleichheit vor dem Gesetz in einer Bestimmung verbunden werden sollten.

Artikel 6: Entwurf der Versammlung (Alternative A)

„Jedermann ist vor dem Gesetz gleich.

Das Gesetz sichert jedermann einen gleichen und wirksamen Schutz zu."

(Alternative B)

„Jedermann ist vor dem Gesetz gleich. Niemand darf vom Staat diskriminierend behandelt werden, insbesondere nicht auf Grund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status."

Entwurf des Sachverständigenausschusses

entfällt

36. Der Ausschuß war der Ansicht, in seinen Entwurf keine Bestimmung über die Gleichheit vor dem Gesetz aufnehmen zu sollen.

    Der Ausschuß stellte fest, daß der Begriff der Gleichheit vor dem Gesetz sehr unterschiedlichen rechtlichen Auslegungen ausgesetzt sein könnte. Er war deshalb der Auffassung, daß ein derartiger Begriff nicht geeignet sei, in eine mit bindender Wirkung ausgestattete multilaterale Konvention aufgenommen zu werden.

37. Der Ausschuß hat geprüft, ob es möglich wäre, die in Aussicht genommene Garantie auf das Recht auf gleichen Schutz oder auf gleiche Anwendung des Gesetzes zu beschränken.

    Die Mehrheit der Sachverständigen war der Ansicht, daß die Bestimmung selbst mit dieser Einschränkung aus ähnlichen Gründen, aus denen sie bereits Artikel 5 des Entwurfs der Versammlung abgelehnt hatte, nicht annehmbar sei.

    a) Ein Artikel, mit dem das Recht auf gleichen Schutz oder auf gleiche Anwendung des Gesetzes anerkannt wird, ist von zweifelhaftem Wert, weil dieses Recht bereits weitgehend durch die Konvention, insbesondere durch Artikel 6 und 14, gewährleistet ist.

    b) Außerdem könnte eine so vage und allgemein gehaltene Bestimmung zu gefährlichen juristischen Auslegungen führen.

    c) Schließlich könnten die in der Konvention vorgesehenen Organe im Falle der Annahme einer solchen Bestimmung in die Gefahr kommen, zu höheren Instanzen zu werden, die über angebliche Tatsachen- oder Rechtsirrtümer innerstaatlicher Rechtsprechungsorgane zu entscheiden hätten. Die Kommission würde dann mit zahlreichen Beschwerden gegen Urteile der innerstaatlichen Gerichte befaßt werden, die angeblich keine Gleichheit bei der Anwendung des Gesetzes auf die betroffene Person hätten walten lassen. In der Praxis würde sich das dahin auswirken, daß die Kommission verpflichtet wäre, eine große Menge von Tatsachen zu prüfen, um beurteilen zu können, ob das innerstaatliche Gericht das Gesetz vom Standpunkt der Gleichheit der Behandlung korrekt angewendet habe.

Artikel 7: Entwurf der Versammlung

„(1) Jede Hohe Vertragspartei kann im Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder zu jedem späteren Zeitpunkt an den Generalsekretär des Europarats eine Erklärung darüber richten, in welchem Umfang sie sich zur Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf die in der Erklärung angegebenen Hoheitsgebiete, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich ist, verpflichtet.

(2) Jede Hohe Vertragspartei, die eine Erklärung gemäß Absatz 1 abgegeben hat, kann jederzeit eine weitere Erklärung abgeben, die

Artikel 5: Entwurf des Sachverständigenausschusses

„(1) Jede Hohe Vertragspartei kann im Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder zu jedem späteren Zeitpunkt an den Generalsekretär des Europarats eine Erklärung darüber richten, in welchem Umfang sie sich zur Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf die in der Erklärung angegebenen Hoheitsgebiete, für deren internationale Beziehungen sie verantwortlich ist, verpflichtet.

(2) Jede Hohe Vertragspartei, die eine Erklärung gemäß Absatz 1 abgegeben hat, kann jederzeit eine weitere Erklärung abgeben, die

den Inhalt einer früheren Erklärung ändert oder die Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf irgendein Hoheitsgebiet beendet.

(3) Eine gemäß diesem Artikel abgegebene Erklärung gilt als eine Erklärung im Sinne des Artikels 63 Absatz 1 der Konvention."

den Inhalt einer früheren Erklärung ändert oder die Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls auf irgendein Hoheitsgebiet beendet.

(3) Eine gemäß diesem Artikel abgegebene Erklärung gilt als eine Erklärung im Sinne des Artikels 63 Absatz 1 der Konvention.

(4) Das Hoheitsgebiet eines Staates, auf das dieses Protokoll auf Grund der Ratifizierung oder Annahme durch diesen Staat Anwendung findet, und jedes Hoheitsgebiet, auf das das Protokoll auf Grund einer von diesem Staat nach diesem Artikel abgegebenen Erklärung Anwendung findet, werden als getrennte Hoheitsgebiete betrachtet, soweit die Artikel 2 und 3 auf das Hoheitsgebiet eines Staates Bezug nehmen."

38. Der Ausschuß beschloß, dem Artikel 5 einen Absatz 4 hinzuzufügen, um einem Problem Rechnung zu tragen, das für die Staaten auftauchen könnte, die für die internationalen Beziehungen überseeischer Gebiete verantwortlich sind.

So besteht z. B., soweit es sich um die Staatsangehörigkeit handelt, kein Unterschied zwischen dem Vereinigten Königreich und den meisten Gebieten, für deren internationale Beziehungen das Vereinigte Königreich verantwortlich ist; hinsichtlich dieser Gebiete und des Vereinigten Königreichs besteht eine gemeinsame Staatsangehörigkeit, und zwar die „Staatsangehörigkeit*) des Vereinigten Königreichs und der Kolonien".

Die Personen, die diese gemeinsame Staatsangehörigkeit aus ihrer Verbindung mit einem dieser Gebiete herleiten, haben allerdings weder das Recht, in einem anderen dieser Gebiete zugelassen zu werden, noch sind sie von einer Ausweisung aus einem anderen dieser Gebiete ausgenommen. Jedes Gebiet hat seine eigenen Rechtsvorschriften für die Zulassung und die Ausweisung in bezug auf seinem Bereich. Auf Grund dieser Rechtsvorschriften kann Personen die Einreise verweigert werden, die zwar die gemeinsame Staatsangehörigkeit besitzen, sie aber nicht aus der Verbindung mit dem fraglichen Gebiet herleiten; unter bestimmten Umständen können diese Personen auch aus dem Gebiet ausgewiesen werden. Ebenso kann Personen, die die gemeinsame Staatsangehörigkeit aus einer Verbindung mit einem abhängigen Gebiet herleiten, die Einreise in das Vereinigte Königreich unter bestimmten Umständen verweigert oder können solche Personen nach ihrer Zulassung wieder aus dem Vereinigten Königreich ausgewiesen werden. Diese Ausführungen beziehen sich auf Artikel 3 dieses Protokolls; jedoch kann eine ähnliche Situation bei der Auslegung des Begriffs „Gebiet" für die Zwecke des Artikels 2 entstehen.

Demgemäß ist es wünschenswert, daß sich die in Artikel 2 und 3 enthaltenen Hinweise auf das Hoheitsgebiet eines Staates jeweils gesondert auf das Mutterland und auf jedes außerhalb des Mutterlandes liegende Gebiet und nicht auf eine einzige, das Mutterland und die anderen Gebiete umfassende geographische Einheit beziehen.

Diese Auslegung gilt nur für Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 3 dieses Protokolls.

39. Ein Sachverständiger vertrat die Ansicht, daß ein Mitgliedstaat, der für die internationalen Beziehungen eines Gebietes verantwortlich ist, die Wiedereinreise von Staatsangehörigen dieses Gebietes zulassen müßte.

Der Ausschuß war der Ansicht, daß die Lösung eines solchen Problems nicht Sache der Menschenrechtskonvention oder ihres zweiten Protokolls sein kann.

Es bestand Einverständnis darüber, daß die Bestimmungen des Artikels 5 Abs. 4 die Rechte der anderen Vertragsparteien bezüglich der Zulassung von Personen in ihr Hoheitsgebiet nicht berühren dürften und könnten.

40. In der Fassung des Absatzes 4, die ein Sachverständiger ursprünglich dem Ausschuß vorgeschlagen hatte, befanden sich am Schluß folgende Worte: „Die Bezugnahme in Artikel 3 auf den Staat, dessen Staatsangehöriger jemand ist, ist im gleichen Sinne zu verstehen". Der Ausschuß kam überein, diesen Satz nicht in den Absatz aufzunehmen, da er sich hinreichend aus dem vorhergehenden Satz ergibt.

41. Ein Sachverständiger hat vorgeschlagen, in Absatz 4 die Worte „s'applique"**) (Anwendung findet) durch die Worte „peut s'appliquer"***) (Anwendung finden kann) zu ersetzen.

Mit dieser Änderung sollte vermieden werden, daß der Absatz so ausgelegt wird, als ob die Personen, deren Staatsangehörigkeit sich aus einer Verbindung mit einem überseeischen Gebiet herleitet, auf das das Protokoll keine Anwendung findet, nach der Fassung des Artikels 3 Abs. 2 das Recht hätten, in das Hoheitsgebiet des Mutterlandes einzureisen. Diese Änderung wurde in der Erwägung abgelehnt, daß der Absatz keinesfalls so ausgelegt werden könnte.

42. Ein Sachverständiger erklärte, daß er dem Kommentar der Sachverständigen zu Artikel 5 nicht zustimme.

---

*) Anm. des Übersetzers: englisch „citizenship".
**) Anm. des Übersetzers: im engl. Text „is applied".
***) Anm. des Übersetzers: im engl. Text „can be applied".

Artikel 8: Entwurf der Versammlung

„(1) Die Hohen Vertragsparteien betrachten die Artikel 1 bis 9 dieses Protokolls als Zusatzartikel zur Konvention; alle Bestimmungen der Konvention sind dementsprechend anzuwenden.

(2) Alternative A

Die Erklärungen, die die Hohen Vertragsparteien dieses Protokolls gemäß Artikel 25 oder gemäß Artikel 46 bereits abgegeben haben oder noch abgeben werden, werden in bezug auf die Bestimmungen dieses Protokolls wirksam.

Alternative B

Jedoch wirkt das durch eine Erklärung gemäß Artikel 25 der Konvention anerkannte Recht, eine Individualbeschwerde zu erheben, oder die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs durch eine Erklärung gemäß Artikel 46 der Konvention hinsichtlich der in diesem Protokoll aufgeführten Rechte nur, wenn die betreffende Hohe Vertragspartei dies erklärt hat."

Artikel 6: Entwurf des Sachverständigenausschusses

„(1) Die Hohen Vertragsparteien betrachten die Artikel 1 bis **5** dieses Protokolls als Zusatzartikel zur Konvention; alle Bestimmungen der Konvention sind dementsprechend anzuwenden.

(2) Jedoch wird das durch eine Erklärung gemäß Artikel 25 der Konvention anerkannte Recht, eine Individualbeschwerde zu erheben, oder die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs durch eine Erklärung gemäß Artikel 46 der Konvention **hinsichtlich der Bestimmungen dieses Protokolls nur insoweit wirksam, als die betreffende Hohe Vertragspartei erklärt hat, daß sie dieses Recht oder diese Gerichtsbarkeit für die Artikel 1 bis 4 des Protokolls oder für einzelne dieser Artikel anerkennt."**

43. Die Mehrheit der Sachverständigen entschied sich für die Annahme der Alternative B des von der Versammlung vorgeschlagenen Textes.

Nach Ansicht des Ausschusses wäre es nicht angebracht, wenn die von den Regierungen gemäß den Artikeln 25 und 46 der Konvention abgegebenen Erklärungen automatisch auf die in diesem Protokoll vorgesehenen Rechte und Freiheiten Anwendung fänden, da die fraglichen Regierungen bei Abgabe dieser Erklärungen diese Rechte und Freiheiten nicht im Auge gehabt hatten.

Die Mehrheit der Sachverständigen war außerdem der Ansicht, daß die Annahme der Alternative A zu einer Verzögerung der Unterzeichnung oder Ratifizierung dieses Protokolls führen könnte.

44. Der Ausschuß beschloß jedoch, die Alternative B des von der Versammlung vorgeschlagenen Textes in einem Punkt zu ändern.

Nach der geänderten Fassung können die Staaten, die Erklärungen über das Recht zur Individualbeschwerde und über die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs abgeben, die Anwendung dieser Erklärungen auf einen oder mehrere Artikel des Zweiten Protokolls beschränken. Zugegebenermaßen unterscheidet sich ein solches System von dem der Konvention und dem des Ersten Protokolls. Wenn jedoch Alternative B des Entwurfs der Versammlung in ihrer ursprünglichen Form angenommen worden wäre, hätte es geschehen können, daß gewisse Staaten sich weigerten, die Zuständigkeit der Kommission für Individualbeschwerden sowie die obligatorische Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs für das zweite Protokoll in seiner Gesamtzeit anzuerkennen, obgleich sie bereit sein würden, diese Zuständigkeit oder diese Gerichtsbarkeit hinsichtlich bestimmter Artikel des zweiten Protokolls anzuerkennen.

Artikel 9: Entwurf der Versammlung

„1. Dieses Protokoll liegt für die Mitglieder des Europarats, die Unterzeichnerstaaten der Konvention sind, zur Unterzeichnung auf; es wird gleichzeitig mit der Konvention oder zu einem späteren Zeitpunkt ratifiziert. Es tritt nach Hinterlegung von fünf Ratifikationsurkunden in Kraft. Für jeden Unterzeichner, der das Protokoll später ratifiziert, tritt es mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft.

2. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt, der allen Mitgliedern die Namen derjenigen Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben, notifiziert."

Artikel 7: Entwurf des Sachverständigenausschusses

Gleicher Wortlaut

45. Dieser Text ist mit dem von der Versammlung vorgeschlagenen Text identisch und bedarf keines Kommentars.

Anlage 2

Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

„Eine Ermächtigung an die Bundesregierung, die Zuständigkeit der Europäischen Kommission für Menschenrechte nach Artikel 25 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 sowie die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nach Artikel 46 dieser Konvention anzuerkennen, ist bereits in Artikel II Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. August 1952 (Bundesgesetzbl. II S. 685) ausgesprochen worden.

Diese Ermächtigung ist ihrem Sinne nach auf die Gesamtheit der Tätigkeit der Kommission auf Grund von Artikel 25 und des Gerichtshofs auf Grund von Artikel 46 der Konvention zu beziehen. Die Erklärungen, die die Bundesregierung nach Artikel 6 Abs. 2 des Protokolls abzugeben beabsichtigt, bleiben in dem allgemeinen Rahmen der Artikel 25 und 46 der Konvention, sie erstrecken sich lediglich die sachliche Zuständigkeit, die die Kommission und der Gerichtshof auf Grund dieser Artikel ausüben, auf die Bestimmungen des Protokolls. Diese Erstreckung ist durch die in Artikel II Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 7. August 1952 in allgemeiner Form ausgesprochene Ermächtigung gedeckt. Hiervon abgesehen ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Ausübung des völkerrechtlichen Fakultativrechts, das Artikel 6 Abs. 2 des Protokolls der Bundesrepublik einräumt, zu den Befugnissen der Exekutive im Bereich der auswärtigen Politik gehört und daher einer besonderen innerstaatlichen Ermächtigung durch Gesetz nicht bedarf. Die Erklärungen, die einseitig sind und auf Grund von Artikel 25 Abs. 2 und Artikel 46 Abs. 2 der Konvention unter Beschränkung auf einen bestimmten Zeitraum abgegeben werden sollen, stellen — entgegen der Auffassung des Bundesrates — keine zusätzlichen Verträge dar, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen."

Bo 712050 4. 67